

Relatório de Acompanhamento Fiscal

15 DE AGOSTO DE 2024 • Nº 91

DESTAQUES

- Se a taxa de câmbio e as expectativas de inflação não arrefecerem, a taxa Selic poderá ser ajustada para cima.
- Para cumprir a meta, será necessário gerar um superávit primário de R\$ 36,0 bilhões até o fim do ano.
- Projeções do Executivo para as receitas primárias em 2024 continuam relativamente otimistas.
- O impacto fiscal da vinculação dos mínimos constitucionais de saúde e de educação e da política de valorização permanente do salário-mínimo é significativo.



SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretores

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Vilma da Conceição Pinto

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carmensita Corso

Estagiários

Bruna Mayra Sousa de Araújo

Gabriela Borges de Mello Leal

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Márcio Eduardo Fernandes Domingos

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



As incertezas permanecem em relação ao cumprimento da meta fiscal

A Instituição Fiscal Independente (IFI) publica o 91º Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), cumprindo sua missão institucional de oferecer ao Congresso Nacional, à imprensa e à sociedade números, projeções, estimativas e alertas, consistentes e técnicos, sem qualquer viés teórico, político ou ideológico.

A questão fiscal continua a dominar a agenda nacional dadas as suas amplas repercussões na inflação, nos juros, no câmbio, no nível de atividade da economia, no endividamento público e na credibilidade da política econômica.

Em paralelo à regulamentação da reforma tributária, que tem impactos esperados a médio e longo prazo no grau de eficiência da economia brasileira, mas sem foco no ajuste fiscal, tramitam projetos de lei com significativas consequências para o equilíbrio orçamentário, como a compensação para a prorrogação da desoneração da folha de pagamento e a renegociação da dívida dos estados com a União.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º trimestre de 2024 demonstra que a trajetória percorrida até junho e as projeções para o restante do ano ainda não asseguram o cumprimento da meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024. Os números indicam a necessidade de um esforço fiscal nos últimos cinco meses do ano com uma ação combinada de reforço das receitas orçamentárias e controle das despesas públicas.

O RAF n.º 91 inicia pela análise do processo de depreciação da taxa de câmbio por razões exógenas e domésticas e suas repercussões nas expectativas de inflação, na política monetária, no custo da dívida, na atividade econômica e no próprio equilíbrio orçamentário. O texto vislumbra a possibilidade de a autoridade monetária reverter a recente queda na taxa SELIC e acionar um aumento na taxa básica de juros, dependendo do comportamento da economia americana, das incertezas fiscais e da taxa de câmbio. É prevista a revisão, ainda que com ajustes marginais, das projeções da IFI para o crescimento do PIB e para a inflação, hoje em 2,0% e 4,0%, respectivamente, mas com leve viés de alta para ambos os indicadores. **(Página 5)**

O RAF prossegue com a exposição dos dados fiscais a partir da execução orçamentária dos últimos meses, revelando o tamanho do desafio colocado diante dos gestores da política fiscal. O déficit primário recorrente foi de 1,6% do PIB nos 12 meses encerrados em junho de 2024. Para o alcance da meta fiscal de déficit primário zero em 2024, será necessário um esforço fiscal de 1,3 pontos percentuais do PIB, considerando-se receitas e despesas recorrentes.

Apesar do crescimento real de 8% das receitas primárias no primeiro semestre do ano, as despesas primárias registraram incremento superior, de 10,5%. Neutralizados os eventos não recorrentes (Imposto de Renda sobre o estoque de fundos exclusivos e offshores, antecipação de dividendos da Petrobrás, arrecadação atípica no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), enquanto as receitas teriam crescido 6,0%, a despesa teria aumentado em 10,9% no primeiro semestre de 2024.

O RAF aborda também a situação das contas públicas federais a partir dos resultados publicados pelo governo sobre a execução orçamentária no primeiro semestre e alerta que, para atingir a meta de zerar o déficit primário neste exercício, será necessário um esforço fiscal adicional, entre aumento de receitas e/ou redução de gastos, de R\$ 64,8 bilhões.

Fazendo uso da margem de tolerância prevista na Lei Complementar n.º 200, de 2023, que prevê a possibilidade, sem penalizações, de o resultado primário ficar até 0,25% do PIB abaixo do centro da meta fiscal, ainda seria necessário um superávit primário de R\$ 36,0 bilhões entre agosto e dezembro.

Estabelecendo uma comparação com o sistema de metas de inflação, que prevê bandas de flutuação para a inflação, seria preocupante o Executivo sinalizar que eventualmente persegue o limite inferior do intervalo da meta de resultado primário fixada para o exercício, qual seja, de déficit de 0,25% do PIB.

A avaliação bimestral de julho trouxe uma revisão para cima nas projeções de algumas despesas primárias, tornando-as mais condizentes com a execução orçamentária. Persiste, no entanto, um relativo otimismo com as estimativas de arrecadação, dependentes da materialização das medidas contidas na Lei Orçamentária de 2024. **(Página 9)**

Por último, o RAF n.º 91 estima o impacto das políticas públicas delineadas pela Lei Complementar n.º 200 a médio prazo e a consequente retomada das vinculações constitucionais dos gastos em saúde e educação às receitas previstas na legislação, assim como a política de valorização do salário-mínimo disciplinada na Lei n.º 14.663, de 2023, que prevê reajustes para a variável acima da inflação.

Como uma parte relevante das despesas primárias (previdência, seguro-desemprego, Benefício de Prestação Continuada, abono salarial) é indexada ao salário-mínimo, os impactos sobre a trajetória da despesa primária da União são importantes. No cenário base, a IFI estima um gasto adicional de cerca de R\$ 1,7 trilhão, em 10 anos, tomados os valores constantes de 2024. Isto implicaria na ocorrência de déficits primários ao longo do período, na insuficiência do limite de despesas previsto pela LC n.º 200, de 2023, e no comprometimento da sustentabilidade do novo arcabouço fiscal.

A análise compara a estimativa com as projeções feitas com base na regra antiga, o chamado “Teto de Gastos” (Emenda Constitucional n.º 95, de 2016), segundo a qual o cenário seria outro. Cabe ressaltar que, por sua natureza institucional, a IFI não emite opinião, juízo de valor ou parecer sobre as políticas públicas e não tem qualquer ação sobre seus efeitos, prerrogativa do presidente da República, dos deputados federais e dos senadores da República. **(Página 16)**

À IFI cabe exclusivamente lançar os alertas sobre riscos, ameaças, potencialidades e oportunidades. Apontar a insustentabilidade da atual trajetória fiscal do país, a partir de um ponto de vista técnico, neutro e objetivo, cumprir a função delegada pelo Senado Federal e estimular os titulares das decisões políticas nacionais a operarem os ajustes necessários como julgarem correto fazer.

Boa leitura!

Marcus Pestana
Diretor-Executivo da IFI

Alexandre Andrade
Diretor da IFI

Vilma Pinto
Diretora da IFI

Desvalorização do real e implicações para política monetária

Rafael Bacciotti

Na reunião de julho, o Copom manteve a Selic em 10,50% ao ano e revisou suas projeções de inflação para 2024 e 2025. O Banco Central indicou que a Selic pode ser elevada se a taxa de câmbio e as expectativas de inflação não cederem. Apesar da resiliência da economia, aumentaram as incertezas devido à possível recessão americana e à pressão inflacionária interna. A antecipação dos cortes de juros pelo Federal Reserve pode trazer alívio, mas a melhora no ambiente doméstico dependerá da redução do desequilíbrio fiscal.

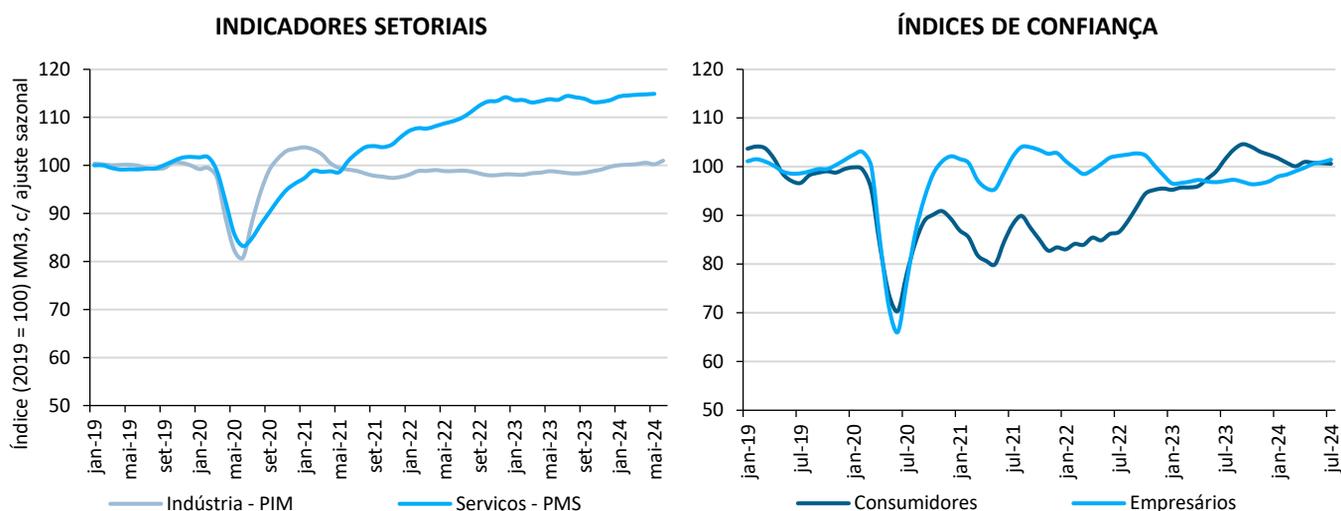
Na reunião de julho, o Banco Central decidiu manter a taxa Selic em 10,50% ao ano, conforme esperado. A ata revelou que os riscos para a inflação são assimétricos, com tendência mais acentuada para cima. Esse cenário decorre (i) da diferença entre as expectativas de inflação e a meta estabelecida, (ii) da resistência crescente dos preços de serviços, impulsionados pelo robusto crescimento econômico, e (iii) das pressões inflacionárias geradas por condições econômicas internas e externas, como a taxa de câmbio persistentemente depreciada. Por outro lado, os riscos de baixa, relacionados ao cenário internacional, incluem a desaceleração econômica mais pronunciada e efeitos mais intensos do aperto monetário sobre a desinflação global, o que poderia reduzir as pressões sobre o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

No cenário de referência¹, as projeções de inflação do Comitê de Política Econômica (Copom) para 2024 e 2025 foram revisadas para 4,2% e 3,6%, respectivamente. As previsões anteriores eram de 4,0% e 3,4%, nesta ordem. No cenário alternativo, que considera uma taxa de juros constante ao longo do horizonte da política monetária, as projeções são de 4,2% para 2024 e 3,4% para 2025. Além de ter revisado as projeções do IPCA, o Copom indicou que poderá elevar a taxa de juros, se necessário, para garantir a convergência da inflação à meta. A ata sugere que o cenário inflacionário se deteriorou e que, se condições como a taxa de câmbio depreciada e as expectativas de inflação não se reverterem, a Selic poderá ser ajustada para cima.

A economia brasileira continua resiliente, com o impacto das enchentes no Rio Grande do Sul abaixo do esperado. Em junho, a produção industrial aumentou 4,1% em relação a maio, impulsionada tanto pela indústria extrativa quanto pela de transformação. Esta última não apenas se recuperou em relação a maio, mas também superou o nível pré-enchentes, destacando-se o setor de bens de consumo duráveis. Com esse desempenho, a produção industrial cresceu 0,7% entre o segundo e o primeiro trimestre de 2024. A receita real do setor de serviços avançou 1,7% em junho e 0,7% no segundo trimestre.

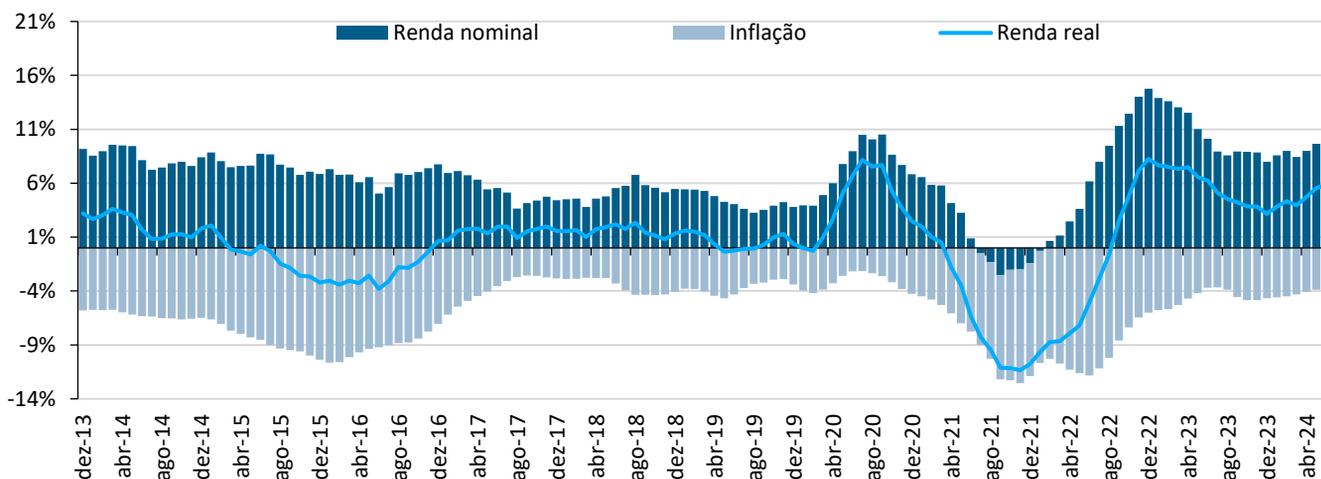
Os dados de julho indicam aceleração da atividade econômica no início do terceiro trimestre. Em relação a junho, o Índice de Confiança Empresarial e o Índice de Confiança do Consumidor, ambos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), subiram 1,3% e 1,8%, respectivamente.

¹ No cenário de referência do Copom, a trajetória para a taxa de juros é extraída da pesquisa Focus.

GRÁFICO 1. ATIVIDADE ECONÔMICA


Fonte: IBGE e FGV. Nota: a sigla "MM3" significa "média móvel de três meses".

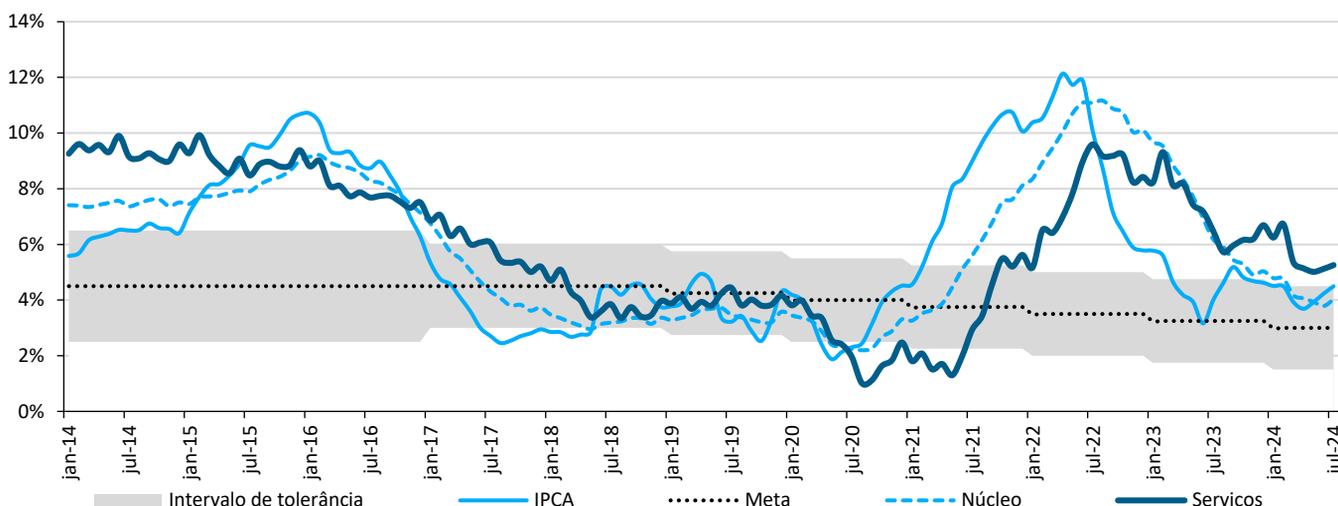
Os indicadores do mercado de trabalho permanecem positivos, o que ajuda a sustentar o consumo de bens e serviços. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de junho revelou que a taxa de desemprego foi de 6,9% da força de trabalho, 1,1 ponto percentual (p.p.) abaixo do mesmo período do ano passado. Na mesma comparação, a população ocupada cresceu 3,0%, com expansão 3,9% no setor formal e 1,5% no informal, enquanto a força de trabalho avançou 1,7%. Além disso, o rendimento médio aumentou 10,0% em termos nominais, levando o rendimento médio real a crescer 5,8%, superando a inflação (Gráfico 2).

GRÁFICO 2. DECOMPOSIÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO REAL (VARIAÇÃO ANO CONTRA ANO)


Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Em julho, a inflação medida pelo IPCA subiu 0,38%, atingindo 4,5% em 12 meses, teto da meta e acima dos 4,23% registrados em junho. A principal contribuição positiva veio do preço da gasolina, que subiu 3,15% no mês e acumula alta de 9,3% nos últimos 12 meses. Os preços dos serviços também avançaram, com alta de 0,75% no mês e 5,3% em 12 meses. Além disso, a média dos núcleos de inflação acompanhados pelo Banco Central cresceu 0,43% no mês e 4,0% em 12 meses (Gráfico 3).

GRÁFICO 3. INFLAÇÃO AO CONSUMIDOR - IPCA (VARIAÇÃO % EM 12 MESES)



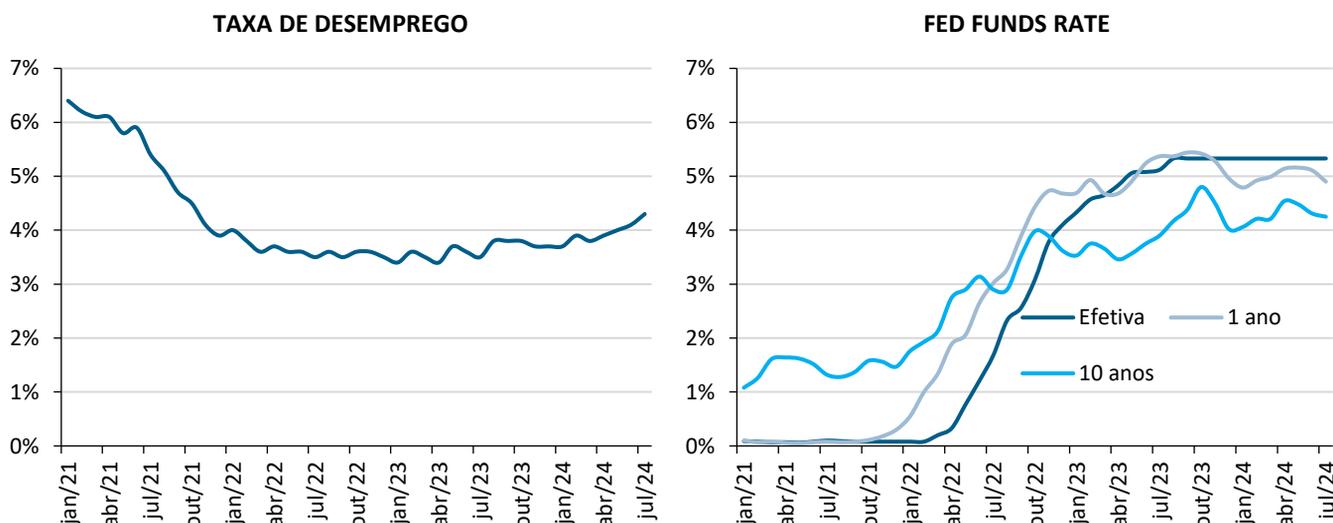
Fonte: Banco Central e IBGE.

As expectativas de inflação continuam subindo e se distanciando da meta, com a pesquisa Focus projetando 4,23% para 2024 e 3,96% para 2025. Apesar disso, as projeções para a taxa Selic permanecem em 10,50% a.a. ao longo deste ano, com possível redução para 9,75% a.a. no ano seguinte (Gráfico 6).

Nas últimas semanas, os mercados têm demonstrado crescente volatilidade. Dados econômicos dos Estados Unidos, que recentemente mostravam desempenho robusto em comparação com outras economias, começaram a revelar desaceleração mais acentuada no mercado de trabalho, com criação de vagas abaixo das expectativas e aumento na taxa de desemprego (Gráfico 4).

Esses sinais de desaceleração despertaram preocupações sobre uma possível recessão na economia americana², as quais resultaram em queda nas bolsas e aumento da aversão ao risco. No entanto, a expectativa de que o *Federal Reserve* (Fed, o Banco Central dos Estados Unidos) possa iniciar cortes nos juros, refletida nas taxas mais longas (Gráfico 4), trouxe algum alívio para a taxa de câmbio e para a curva de juros futuros, após o estresse inicial.

GRÁFICO 4. ESTADOS UNIDOS: TAXA DE DESEMPREGO E FED FUNDS RATE

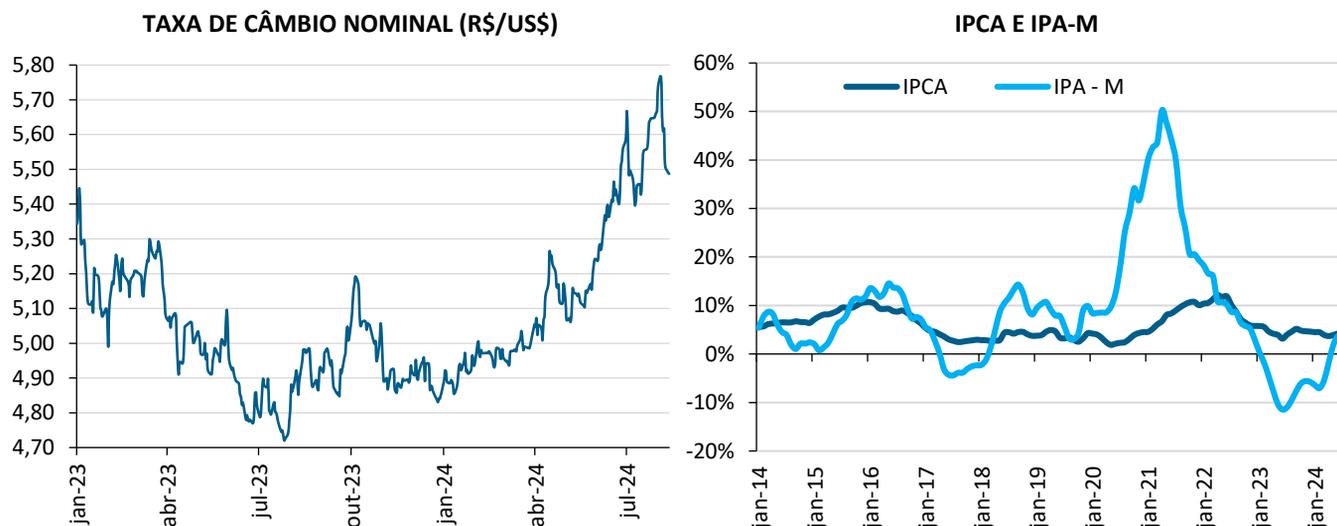


² Alguns analistas destacaram que a taxa de desemprego de julho ultrapassou o indicador de recessão de Sahm, que sinaliza o início de uma recessão quando a média móvel de três meses da taxa nacional de desemprego sobe 0,5 p.p. ou mais em relação ao mínimo das médias móveis de três meses dos últimos 12 meses. O indicador é disponibilizado no site do *Federal Reserve Bank of St. Louis*: <https://tinyurl.com/44nk4n9k>

Fonte: FRED ECONOMIC DATA | ST. LOUIS FED..

A manutenção da taxa de câmbio em nível mais desvalorizado desde o início do ano tem pressionado a inflação. O Índice de Preços no Atacado (IPA), que vinha apresentando tendência deflacionária, voltou a subir a partir de abril (Gráfico 5). Em janeiro, a variação acumulada em 12 meses era de -6,43%, mas subiu para 3,89% em julho. Quando o IPA aumenta, indicando elevação nos preços de produtos agrícolas e industriais nos estágios anteriores ao consumo final, esse ajuste pode eventualmente impactar o IPCA, à medida que os custos mais altos no mercado atacadista são repassados aos consumidores finais.

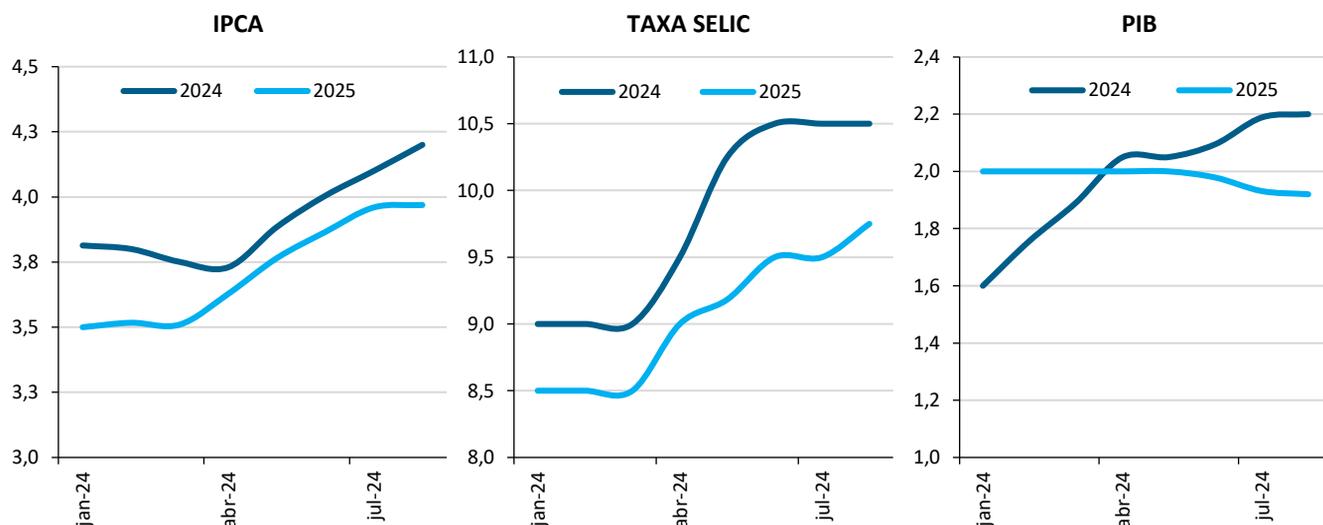
GRÁFICO 5. TAXA DE CÂMBIO NOMINAL E INFLAÇÃO



Fonte: Banco Central, FGV e IBGE.

Eventuais cortes de juros pelo Fed poderão proporcionar ao Copom mais flexibilidade para considerar um afrouxamento da política monetária no próximo ano. No entanto, essa possibilidade também dependerá da percepção do mercado sobre a solução para o desequilíbrio fiscal. O segundo semestre exigirá um esforço significativo para o ajuste das contas públicas federais de modo a se atingir a meta de déficit primário zero em 2024. Nesse contexto, apesar da revisão para cima nas projeções do PIB para 2024, o crescimento econômico esperado para o próximo ano tem diminuído.

GRÁFICO 6. PROJEÇÕES: INFLAÇÃO, TAXA SELIC, PIB (BOLETIM FOCUS)



Fonte: Banco Central.

As projeções de curto prazo da IFI serão revisadas na próxima edição do RAF, com ajustes marginais previstos para cima, tanto no crescimento econômico quanto na inflação para 2024, atualmente estimados em 2,0% e 4,0%, respectivamente.

Algumas considerações sobre a dinâmica recente do resultado primário e a avaliação do 3º bimestre de 2024

Alexandre Andrade e Vilma Pinto

A partir de informações do resultado primário do governo central atualizadas até julho e do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2024, a IFI faz algumas considerações acerca das dificuldades associadas ao cumprimento da meta fiscal de 2024. Em linhas gerais, a avaliação do 3.º bimestre traz um cenário mais condizente para as despesas primárias, mas manteve um viés mais otimista quanto ao comportamento das receitas no segundo semestre do ano. De acordo com exercício feito pela IFI, a partir dos dados atualizados até julho, será necessário gerar um superávit primário de R\$ 36,0 bilhões de agosto a dezembro para o cumprimento do limite inferior da meta de déficit no ano.

Considerações iniciais

Com base nas informações divulgadas pelo Executivo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), do 3º Bimestre de 2024, e nas projeções apresentadas pela IFI na última atualização de cenário, em junho de 2024, conclui-se que o contingenciamento de despesas anunciado em julho (R\$ 3,8 bilhões)³ pode ser insuficiente para o cumprimento da meta fiscal de 2024.

Isso porque, apesar de o Executivo ter atualizado as projeções de algumas despesas primárias, tornando-as mais aderentes à dinâmica recente observada, as projeções de receitas continuam a indicar relativo otimismo com o comportamento da arrecadação de julho a dezembro.

Alguns exercícios feitos pela IFI com base em informações de resultado primário atualizadas até julho indicam que a despesa primária, ainda que registre um elevado crescimento no acumulado de 2024, deverá se manter nos atuais níveis (em proporção do PIB) de agosto em diante.

Os números indicam que, ajustando a série de despesa para a influência de alguns eventos atípicos (cronograma de pagamento do abono anual aos aposentados e pensionistas do INSS, pagamento do estoque de precatórios extraordinários em dezembro de 2023 e os gastos voltados à calamidade do Estado do Rio Grande do Sul), o déficit primário do governo central deverá melhorar em 0,6 p.p. do PIB para que se cumpra a meta de resultado primário zero em 2024.

A não ser que se anunciem novos contingenciamentos sobre as despesas discricionárias do Poder Executivo nas próximas avaliações bimestrais de receitas e despesas, o comportamento das receitas será fundamental para reduzir o déficit primário até o fim do ano. Para isso, faz-se necessária a materialização de receitas oriundas de algumas medidas pretendidas pelo Executivo na Lei Orçamentária de 2024.

Em setembro, a IFI reavaliará o cenário macroeconômico e fiscal de curto prazo (2024 e 2025). Nada indica, no entanto, que ocorrerá uma melhora substancial nas projeções de arrecadação em relação às estimativas mais recentes, apresentadas em junho passado.

³ O RARDP indicou a necessidade de ajuste nas despesas discricionárias no valor de R\$ 15,0 bilhões, sendo dividido entre R\$ 11,2 bilhões referentes ao bloqueio de despesas para fins de cumprimento dos limites de crescimento das despesas primárias (LC 200, de 2023) e R\$ 3,8 bilhões referentes a limitação de empenho e movimentação financeira para fins de cumprimento da meta para o resultado primário (LRF). Para mais detalhes, ver: <https://tinyurl.com/mwsm8h3e>.

Considerações sobre o resultado primário do governo central no acumulado de 2024 até julho

A partir das informações levantadas pela IFI no Portal Siga Brasil⁴, o resultado primário do governo central foi negativo em R\$ 76,9 bilhões no acumulado de 2024 até julho, ante déficit de R\$ 68,7 bilhões apurados no período de janeiro a junho. Na comparação em 12 meses, o déficit primário foi de R\$ 228,2 bilhões (2,0% do PIB) em julho, ante R\$ 256,0 bilhões (2,3% do PIB) em junho.

A presença de alguns eventos não recorrentes sobre as despesas primárias distorce os resultados e dificulta uma melhor avaliação da dinâmica do déficit primário do governo central. Listam-se três eventos: (i) o pagamento extraordinário de R\$ 92,4 bilhões, em dezembro de 2023, referente aos passivos de precatórios acumulados nos exercícios de 2022 e 2023 e a antecipação do excedente de expedição em relação ao limite de gastos dos precatórios para 2024⁵; (ii) as despesas voltadas ao combate da calamidade do Estado do Rio Grande do Sul (R\$ 11,1 bilhões no acumulado de maio a julho de 2024); e (iii) o cronograma de pagamento do abono anual (13.º) aos aposentados e pensionistas do INSS⁶.

Importante ressaltar que até 2026 (inclusive), a despesa de precatórios da União que exceder o teto estabelecido nas Emendas Constitucionais n.ºs 113 e 114 estará fora dos montantes considerados para fim de cumprimento das metas fiscais dos respectivos exercícios⁷. Os gastos relacionados à situação de calamidade no Rio Grande do Sul, por sua vez, serão desconsiderados da meta fiscal de 2024.

Dessa forma, para uma avaliação mais adequada da trajetória do resultado primário do governo central no período recente faz-se necessário recalculer a despesa primária para reclassificar o pagamento do estoque extraordinário de precatórios, de R\$ 92,4 bilhões⁸, entre os anos de 2022, 2023 e 2024, assim como excluir as despesas relacionadas à calamidade do Rio Grande do Sul (R\$ 11,1 bilhões, até o momento). Adicionalmente, fez-se um ajuste nos pagamentos do abono anual do INSS de modo a padronizar⁹ essa despesa em todos os anos a partir de 2020. O resultado pode ser visualizado no Gráfico 7, que apresenta a evolução em 12 meses da despesa primária convencional e da despesa primária recalculada para os eventos acima mencionados, ambas expressas em proporção do PIB.

⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/yph2hnkr>.

⁵ As Emendas Constitucionais (ECs) n.ºs 113 e 114, de 2021, abriram espaço fiscal no orçamento da União ao estabelecer um teto para o pagamento de precatórios pelo Poder Executivo. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n.ºs 7.064 e 7.047, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal em 2023, invalidaram, parcialmente, as alterações implementadas pelas ECs 113 e 114. Dessa forma, a União pagou, de forma extraordinária, o montante de R\$ 92,4 bilhões, em dezembro de 2023, referentes a precatórios não pagos nos exercícios financeiros de 2022 (R\$ 15,8 bilhões), 2023 (R\$ 44,3 bilhões) e antecipou parte dos precatórios de 2024 (R\$ 32,2 bilhões).

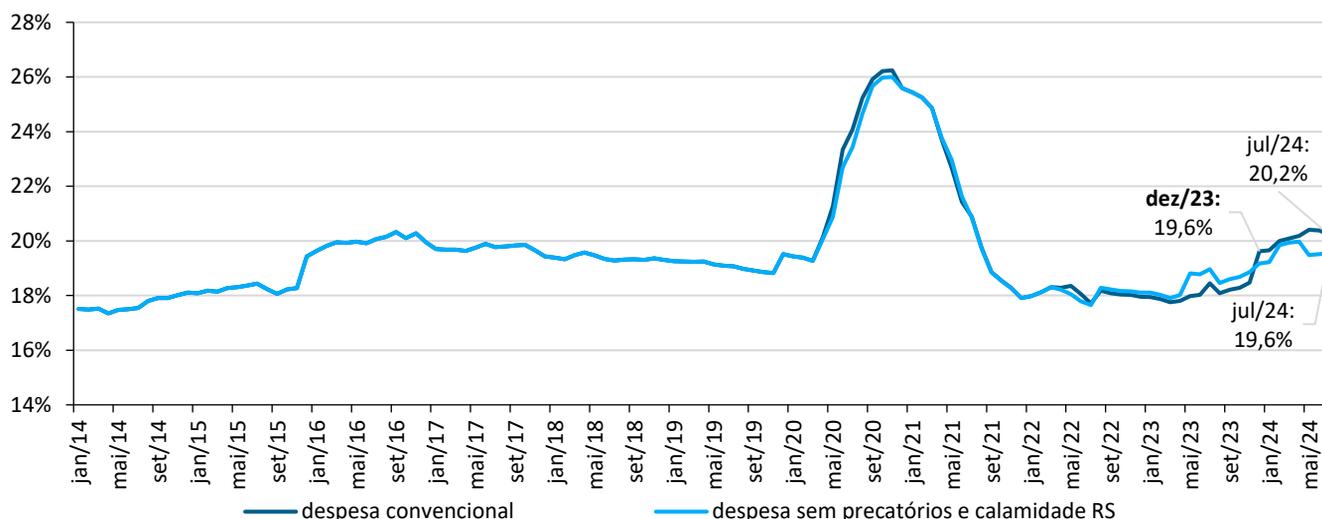
⁶ Desde 2020 vem ocorrendo a antecipação do pagamento desse abono do segundo para o primeiro semestre do ano. A título de ilustração, em 2020, essa antecipação foi feita para os meses de abril, maio e junho; em 2021, para maio, junho e julho; em 2022, para abril, maio e junho; em 2023, para maio, junho e julho; e, em 2024, para abril, maio e junho.

⁷ De acordo com as ADIs 7.047 e 7.064.

⁸ Dos R\$ 92,4 bilhões de precatórios extraordinários pagos em dezembro de 2023, R\$ 15,8 bilhões referem-se a precatórios que excederam o teto estipulado pelas ECs 113 e 114 para 2022 e foram reclassificados em agosto daquele ano. R\$ 44,3 bilhões do montante de R\$ 92,4 bilhões referem-se a precatórios que excederam o teto para o exercício financeiro de 2023 e foram reclassificados em maio daquele ano. Por fim, R\$ 32,2 bilhões da soma de R\$ 92,4 bilhões referem-se a precatórios do exercício de 2024 e foram reclassificados em fevereiro deste ano.

⁹ Os valores dos pagamentos foram deduzidos dos meses em que efetivamente ocorreram e foram somados aos meses de agosto, setembro e dezembro do respectivo exercício.

GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA DESPESA PRIMÁRIA CONVENCIONAL E DA DESPESA PRIMÁRIA SEM ALGUNS EVENTOS NÃO RECORRENTES (% DO PIB)

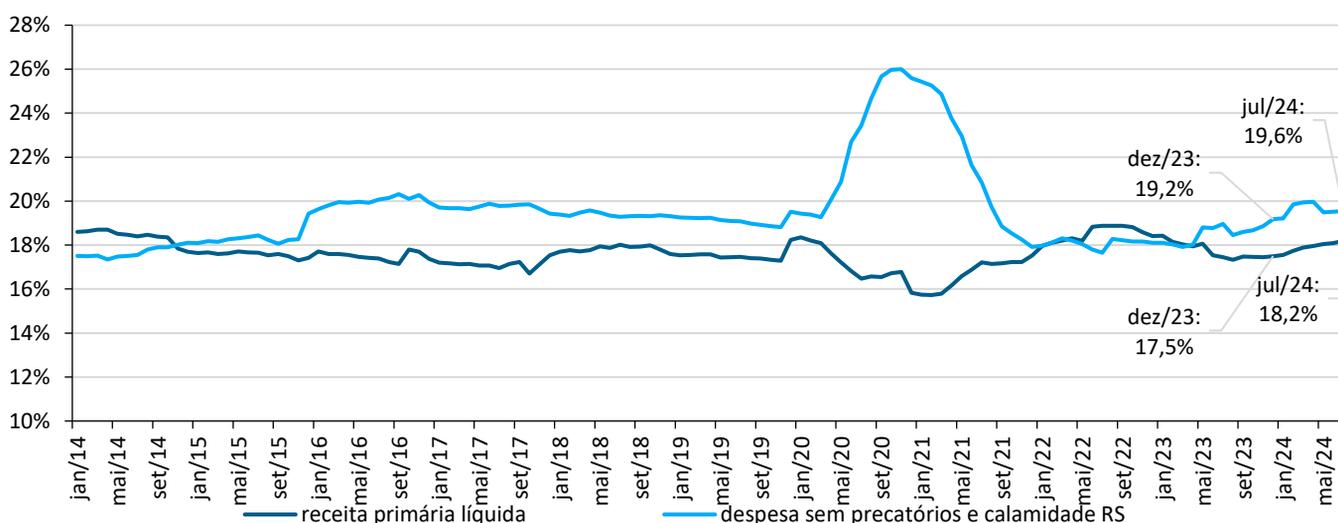


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e IFI. Elaboração: IFI

Ou seja, a partir do Gráfico 7, percebe-se que, em julho, a despesa primária do governo central (20,2% do PIB) estava 0,7 p.p. do PIB acima do nível da despesa ajustada para os eventos não recorrentes (19,6% do PIB) que distorcem a dinâmica da variável e, conseqüentemente, o resultado primário para fins de cumprimento da meta do exercício de 2024, equivalente a R\$ 76,4 bilhões¹⁰.

Para ilustrar o comportamento recente das receitas e das despesas primárias do governo central sem as mencionadas atipicidades, o Gráfico 8 apresenta a evolução em 12 meses desses dois indicadores. A despesa considerada foi o indicador calculado pela IFI e que reclassifica o pagamento de precatórios (R\$ 92,4 bilhões), exclui os gastos da calamidade do Rio Grande do Sul (R\$ 11,1 bilhões) e ajusta o cronograma de pagamento do 13º do INSS.

GRÁFICO 8. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA E DESPESA PRIMÁRIA SEM ALGUNS EVENTOS NÃO RECORRENTES (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e IFI. Elaboração: IFI

¹⁰ As despesas extraordinárias para atendimento da calamidade pública do RS, os gastos excedentes do limite de precatórios e sentenças judiciais, os ajustes referentes à medida provisória (MPV) n.º 1.238, de 2024, não serão considerados para fins de verificação do cumprimento das metas para resultado primário.

Depreende-se, portanto, que as atipicidades mencionadas podem distorcer a avaliação a respeito da trajetória do resultado primário do governo central. No entanto, como pode parecer pelo Gráfico 8, o esforço fiscal requerido para o cumprimento da meta de resultado primário zero do governo central em 2024 não é da ordem de 1,4 p.p. do PIB (diferença entre a receita primária líquida e a despesa primária acumuladas em 12 meses até julho de 2024, medidas em proporção do PIB). Para essa finalidade, a Tabela 1 apresenta um exercício feito pela IFI com os dados realizados até julho (incorporam informações levantadas no Siga Brasil, para julho, e da Secretaria do Tesouro Nacional, para janeiro a junho).

TABELA 1. EXERCÍCIO FEITO PELA IFI PARA AVALIAR O ESFORÇO FISCAL REQUERIDO PARA O CUMPRIMENTO DA META FISCAL DE 2024

Discriminação	Resultado (R\$ bilhões)
1. Meta de resultado primário para 2024	0,0
2. Limite inferior da meta de resultado primário para 2024	-28,8
3. Resultado primário acumulado de janeiro a julho de 2024	-76,9
4. Deduções da meta do ano (acumulado de janeiro a julho)	12,0
5. Resultado primário para fim de cumprimento da meta (acumulado de janeiro a julho) [3+4]	-64,8
6. Resultado primário requerido para cumprir o centro da meta entre agosto e dezembro	64,8
7. Resultado primário requerido para cumprir o limite inferior da meta entre agosto e dezembro [2-5]	36,0

Fonte: RARDP 3º Bimestre de 2024, Decreto n.º 12.120, de 30 de julho de 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

* Os R\$ 12,0 bilhões representam a soma das despesas voltadas à calamidade do RS, no montante de R\$ 11,1 bilhões, mais o crédito extraordinário de R\$ 0,9 bilhão disciplinado na Medida Provisória n.º 1.238, de 2024. Os valores constituem totais acumulados até julho de 2024.

De acordo com a Tabela 1, excluídas as deduções previstas, seria necessária uma melhora do resultado primário acumulado até julho em R\$ 64,8 bilhões de agosto a dezembro para que se alcance o centro da meta fixada para o ano. Para o cumprimento da meta do ano, no entanto, é suficiente que se atinja o limite inferior do intervalo de tolerância, ou seja, de -0,25% do PIB. Assim, a melhora requerida no resultado primário, considerando o realizado até julho, seria de R\$ 36,0 bilhões entre agosto e dezembro.

Considerando, ainda, que as antecipações de pagamento do 13º do INSS e os maiores montantes de pagamento de precatórios foram realizadas no primeiro semestre do ano, a despesa em proporção do PIB deverá cair de agosto a dezembro. Pelo lado da receita, o relativo bom desempenho da atividade econômica deve garantir comportamento favorável para a arrecadação. Também há de se observar o comportamento sazonal das demais variáveis. Como será mais bem explorado na próxima seção, o cumprimento da meta de resultado primário do exercício dependerá da evolução das receitas nos últimos cinco meses do ano. Isso depende, por sua vez, da efetividade das medidas de arrecadação pretendidas pelo Executivo, listadas na Lei Orçamentária de 2024 (LOA 2024), além dos efeitos da Lei n.º 14.873¹¹, de 2024, que limita as compensações tributárias oriundas de créditos judiciais pelos contribuintes.

Avaliação da possibilidade de cumprimento da meta à luz do RARDP do 3º Bimestre

A Tabela 2 sintetiza as projeções do Executivo para o resultado primário do governo central em 2024, atualizadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º Bimestre¹² de 2024, assim como as projeções mais recentes da IFI, apresentadas no RAF n.º 89¹³, de junho de 2024.

¹¹ Resultante da sanção do Projeto de Lei de Conversão n.º 1, de 2024, oriundo da Medida Provisória n.º 1.202, de 29 de dezembro de 2023.

¹² Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/47ft99r6>.

¹³ Disponível em: <https://tinyurl.com/5e8apd2p>.

Em julho, o Executivo passou a projetar uma receita primária líquida de 18,8% do PIB em 2024, enquanto a projeção atual da IFI é de 18,5% do PIB. A diferença de 0,3 p.p. do PIB equivale a R\$ 29,7 bilhões. Por outro lado, a projeção do Executivo para a despesa primária da União neste ano passou a ser de 19,4% do PIB, enquanto a projeção da IFI é de uma despesa primária de 19,2% do PIB em 2024. A diferença é de R\$ 15,9 bilhões (0,2 p.p. do PIB).

Entre o RARDP do 2º Bimestre de 2024 (maio) e o RARDP do 3º Bimestre de 2024 (julho), o Executivo revisou a projeção da despesa primária para 2024 em R\$ 20,7 bilhões, sendo que a estimativa para as despesas obrigatórias subiu R\$ 29,0 bilhões e a previsão para as despesas discricionárias caiu R\$ 8,3 bilhões. Em maio, o Executivo previa R\$ 13,0 bilhões a serem destinados a despesas não computadas no resultado primário de 2024 (referentes à calamidade pública do Rio Grande do Sul e ao Acórdão 1103/2024¹⁴ do TCU). Em julho, essa estimativa subiu para R\$ 28,8 bilhões. Em junho, a IFI estimou essas despesas fora da meta em R\$ 18,0 bilhões.

TABELA 2. PROJEÇÕES DO EXECUTIVO E DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2024

	RARDP 3º bim		IFI (jun/24)		Diferença IFI (jun/24) e RARDP 3º bimestre	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1. Receita primária total	2.698,1	23,4	2.652,8	23,0	-45,3	-0,4
2. Transferências por repartição de receita	529,9	4,6	514,2	4,5	-15,7	-0,1
3. Receita primária líquida [1-2]	2.168,3	18,8	2.138,6	18,5	-29,7	-0,3
4. Despesa primária	2.229,6	19,4	2.213,7	19,2	-15,9	-0,2
5. Resultado primário governo central [3-4]	-61,4	-0,5	-75,2	-0,7	-13,8	-0,2
6. Meta de resultado primário (LDO 2024)	0,0	0,0	0,0	0,0		
7. Limite inferior da meta de resultado primário (LDO 2024)	-28,8	-0,25	-28,8	-0,25		
8. Despesas não consideradas no resultado primário (calamidade RS e Acórdão 1103/2024-TCU)	28,8	0,2	18,0	0,2	-10,8	0,0
9. Resultado primário para cumprimento da LDO 2024 [5+8]	-32,6	-0,3	-57,2	-0,5	-24,6	-0,2
10. Ajuste para a meta [9-6]	-32,6	-0,3	-57,2	-0,5		
11. Ajuste para o limite inferior da meta [9-7]	-3,8	0,0	-28,3	-0,2		

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º Bimestre de 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

Algumas observações adicionais em relação à Tabela 2. O Executivo projeta que a receita primária líquida subirá dos atuais 18,2% do PIB, em julho, para 18,8% do PIB no fim do ano. Essa diferença, de 0,6 p.p. do PIB, corresponde a R\$ 123,8 bilhões. A título de ilustração, na comparação em 12 meses, a receita primária líquida da União passou de 17,5% do PIB, em dezembro de 2023, para 18,2% do PIB em julho de 2024. Esse incremento de 0,7 p.p. do PIB no período correspondeu a um acréscimo de R\$ 145,1 bilhões.

Vale dizer que o incremento alcançado na receita líquida no acumulado de 2024 até julho (R\$ 145,1 bilhões) foi conseguido com a ajuda de recolhimentos atípicos de R\$ 20,3 bilhões, referentes à tributação do imposto sobre a renda dos fundos exclusivos e das *offshores* (Lei n.º 14.754, de 2023), assim como de um outro recolhimento atípico de R\$ 2,0 bilhões de PIS e Cofins em junho¹⁵, conforme informado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

¹⁴ O Acórdão n.º 1.103, de 2024 do TCU autoriza despesas extraordinárias do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público, que somam R\$ 1,3 bilhão.

¹⁵ Ver o Relatório de Arrecadação Federal de junho de 2024, disponível em: <https://tinyurl.com/5n7y2vk8>.

Além dos R\$ 22,3 bilhões com recolhimentos atípicos de IR dos fundos exclusivos e das *offshores* e PIS/Cofins, o Executivo sinaliza ter conseguido R\$ 12,0 bilhões com a limitação das compensações tributárias oriundas de créditos tributários judiciais no primeiro semestre do ano, o que dá uma média de R\$ 2,0 bilhões por mês ao longo de 2024. No RARDP do 3.º Bimestre de 2024, o Executivo estima arrecadar outros R\$ 12,0 bilhões com essa medida no segundo semestre do ano.

Não existem informações detalhadas a respeito de outros recolhimentos previstos nas medidas constantes da LOA 2024¹⁶. Nas edições recentes do Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN)¹⁷, o Executivo informa, sem apresentar os valores, que as limitações das compensações tributárias têm produzido elevação nas receitas de IPI, assim como as receitas de PIS-PASEP/Cofins têm sido impulsionadas pela exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS-PASEP e Cofins (Lei n.º 14.592, de 30 de maio de 2023).

De acordo com as projeções mais recentes da IFI (junho de 2024), a receita primária líquida do governo central deverá alcançar 18,5% do PIB em dezembro, alta de 0,3 p.p. em relação ao resultado de julho, ou R\$ 94,1 bilhões. Este montante seria alcançado com a ajuda de recolhimentos previstos em medidas de aumento da arrecadação. No entanto, essa estimativa poderá ser revista em setembro.

A Tabela 3 foi construída a partir de informações apresentadas¹⁸ no RARDP do 3º Bimestre de 2024 e apresenta um comparativo entre as estimativas do Executivo e da IFI para as medidas pretendidas para o aumento da arrecadação em 2024, conforme a LOA 2024.

Considerando as informações dispostas na Tabela 3 com o que foi discutido anteriormente, dos R\$ 123,8 bilhões necessários de incremento na receita primária líquida entre agosto e dezembro, segundo as projeções do Executivo, R\$ 87,1 bilhões viriam de medidas com elevado risco associado de materialização¹⁹. Segundo as projeções da IFI, seria necessário incrementar a receita líquida em R\$ 94,1 bilhões de agosto a dezembro, dos quais R\$ 65,6 bilhões viriam das medidas dispostas na Tabela 3.

Em setembro, a IFI pretende reavaliar o cenário macroeconômico e fiscal de curto prazo. Em razão da aparente baixa efetividade de algumas das medidas de incremento da arrecadação, tais como as subvenções de ICMS, Carf e as transações tributárias, existe um viés de baixa nas projeções, o que pioraria a projeção para o resultado primário do governo central neste ano (tudo o mais constante em relação à despesa primária).

¹⁶ Ver Tabela 3 do já referenciado RAF n.º 89, de junho de 2024.

¹⁷ Página para acesso às publicações: <https://tinyurl.com/y463cpb2>.

¹⁸ Ver página 50 do relatório.

¹⁹ Para uma discussão a respeito dos riscos de materialização das medidas, ver o RAF n.º 80, de setembro de 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/y2t77bcn>.

TABELA 3. ESTIMATIVA DE ARRECAÇÃO COM MEDIDAS CONSTANTES DA LOA 2024

Medida	RARDP 3.º bim	IFI (jun/24)	Diferença IFI (jun/24) e RARDP 3.º bimestre (R\$ bilhões)
	Média mensal jul-dez 24 (R\$ bilhões)	Média mensal jul-dez 24 (R\$ bilhões)	
Subvenções de ICMS	2,4	1,8	-0,6
Apostas de quota fixa (regulamentação)	0,1	0,1	0,0
Carf (voto de qualidade) - Lei n.º 14.689, de 2023	6,3	3,8	-2,5
Transações tributárias - Lei n.º 14.689, de 2023	2,6	2,6	0,0
Transações tributárias - Lei n.º 14.689, de 2023	1,2	0,8	-0,5
Limitação de compensações tributárias - Lei n.º 14.873	2,0	2,0	0,0
Total mensal	14,5	10,9	-3,6
Total jul-dez 2024	87,1	65,6	-21,5

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3.º Bimestre de 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

Ainda de acordo com o RARDP do 3.º Bimestre de 2024, para fim de cumprimento da meta de resultado primário do exercício de 2024, o Executivo passou a prever um déficit primário do governo central de R\$ 32,6 bilhões (0,3% do PIB) em julho. A estimativa mais recente da IFI, por sua vez, é de um déficit primário de R\$ 57,2 bilhões (0,5% do PIB) neste ano, um desvio de R\$ 24,6 bilhões (0,2 p.p. do PIB) para a projeção do Executivo.

Chama a atenção também o fato de o Executivo ter anunciado um contingenciamento de R\$ 3,8 bilhões para o cumprimento do limite inferior da meta fiscal de 2024 (Tabela 2), sugerindo que a pretensão seria alcançar o piso e não o centro do intervalo fixado para a meta do exercício.

Para concluir a presente análise, este exercício procurou demonstrar as dificuldades associadas ao cumprimento da meta fiscal definida para 2024. A partir das projeções apresentadas pela IFI em junho, fica claro que, mesmo para que o déficit primário do governo central de 2024 seja de 0,5% do PIB (projeção de momento da IFI incorporados os abatimentos previstos), seria necessário um incremento considerável de receitas (R\$ 94,1 bilhões, dos quais R\$ 65,6 bilhões oriundos de medidas com relativo grau de incerteza). O exercício considera também que a despesa primária, em proporção do PIB, se manterá nos níveis verificados até julho de 2024 (19,2% do PIB, já descontadas as influências de alguns eventos não recorrentes sobre a série).

Quando se considera o contexto de cumprimento da meta, seja no limite inferior da banda, seja no centro da meta, nos termos definidos na LC n.º 200, o cenário se torna ainda mais desafiador, tendo em vista a necessidade de ingresso de um montante ainda maior de receitas nos cinco meses restantes do ano. Deduz-se, portanto, que as projeções de arrecadação trazidas pelo Executivo no RARDP do 3º Bimestre de 2024 continuaram relativamente otimistas.

Impacto fiscal de médio prazo da Lei Complementar nº 200, de 2023, e da Lei nº 14.663, de 2023

Eduardo Nogueira

O impacto fiscal de médio prazo da volta da vinculação dos mínimos constitucionais de saúde e de educação e da política de valorização permanente do salário-mínimo é significativo, tendo em vista que incidem sobre componentes que representam 60% das despesas primárias do governo central. O resultado do exercício indica que tais medidas alteram a trajetória de resultados primários esperados e comprometem a sustentabilidade do limite de despesas do RFS

Introdução

O presente exercício tem por finalidade avaliar o impacto fiscal das alterações promovidas pela entrada em vigor da Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023²⁰, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), e da Lei nº 14.663, de 2023²¹, que estabelece a política de valorização permanente do salário-mínimo. O cálculo do impacto foi realizado com base nos parâmetros macroeconômicos e fiscais apresentados nas projeções de médio prazo da IFI publicadas no RAF nº 89²², de junho de 2024.

Conforme visto no RAF nº 90²³, de julho de 2024, a entrada em vigor do RFS retomou a vinculação dos mínimos constitucionais de saúde e de educação ao desempenho da Receita Corrente Líquida (RCL) e da Receita Líquida de Impostos (RLI), respectivamente, causando impacto direto na despesa primária. Essas despesas representaram 10% das despesas primárias do governo central em 2023.

Outra despesa impactada pelo RFS foi a volta da vinculação das emendas parlamentares impositivas (individuais e de bancada estadual) ao desempenho da RCL. Entretanto, conforme visto no RAF nº 90, existe uma superposição²⁴ relevante entre as emendas impositivas aos mínimos constitucionais de saúde e educação e às despesas com investimentos, de forma que não ocorre, automaticamente, um aumento de despesas primárias.

Inicialmente, o crescimento das emendas parlamentares causa um efeito *crowding out* orçamentário, deslocando a competência da alocação orçamentária das despesas discricionárias do Poder Executivo para o Poder Legislativo, sem impacto direto na despesa primária.

Com o passar do tempo, no entanto, o volume de emendas parlamentares crescerá de tal forma que forçará o crescimento da despesa discricionária, pois a alocação das emendas, principalmente em investimentos, irá superar a capacidade de alocação de despesas discricionárias não rígidas no orçamento.

Além disso, a necessidade de alocar as emendas em reserva especial, desde a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), amplia a rigidez orçamentária, reduzindo espaço para as demais políticas públicas e pode, indiretamente, aumentar a realização de despesas primárias²⁵, caso o Poder Executivo necessite alocar recursos adicionais para executar as políticas públicas de seu interesse que não necessariamente são coincidentes com a alocação promovida pelo Poder Legislativo.

²⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/4spmu7ct>.

²¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/4wmyfc85>.

²² Disponível em: <https://tinyurl.com/5e8apd2p>.

²³ Disponível em: <https://tinyurl.com/2u6td5mw>.

²⁴ Em média, entre 2010 e 2023, considerando as emendas impositivas, 43,4% foram utilizadas em despesas classificadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), 1,7% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), 45,9% em investimentos e 9% para demais despesas discricionárias. Levando em conta as emendas não impositivas, a distribuição entre ASPS, MDE, investimentos e demais despesas foi, em média, de 0,3%, 1,4%, 96,6% e 1,7% respectivamente. Considerando todo o universo de emendas parlamentares, a distribuição ficou, respectivamente, em 35,1%, 1,6%, 55,7% e 7,6%. Desta forma, em média, 92,4% das emendas parlamentares também são computadas para o cumprimento dos mínimos constitucionais e do piso de investimentos.

²⁵ Entretanto, o presente estudo não avalia esta possibilidade.

Já a política de valorização do salário-mínimo influencia o ritmo de crescimento dos benefícios previdenciários e assistenciais, do abono salarial e do seguro-desemprego e, portanto, afeta diretamente o ritmo de crescimento das despesas primárias. Essas despesas representaram 50% das despesas primárias do Governo Central em 2023.

Nos últimos anos, a correção do salário-mínimo considerava apenas a variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Com a nova sistemática, a correção também passa a considerar o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos anteriores ao ano de vigência do salário-mínimo.

Os pisos constitucionais de saúde e educação, que eram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) antes da vigência do RFS, voltam à antiga regra de vinculação a diferentes conceitos de receita. Nas ações de saúde devem ser aplicadas em, no mínimo, 15% da RCL do exercício, conforme dispõe o inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal. No caso da educação, a regra considera que a União deve aplicar, pelo menos, 18% da RLI, conforme dispõe o Art. 212 da Constituição.

Cálculo do impacto fiscal

O exercício consiste em saber qual o impacto fiscal das medidas adotadas no desempenho da despesa primária do governo federal entre 2025 e 2034, que é o horizonte das projeções fiscais de médio prazo da IFI, considerando o crescimento das despesas citadas pela regra anterior. O impacto fiscal projetado está detalhado nas Tabelas 4, 5 e 6 abaixo, discriminado por cada um dos três cenários elaborados pela IFI.

TABELA 4. IMPACTO FISCAL NO CENÁRIO BASE EM VALORES CONSTANTES (2024) (R\$ BILHÕES)

Rubrica	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total (2025-2034)
Benefícios Previdenciários	17	31	43	60	76	94	112	132	151	172	889
Abono Salarial	0	1	1	2	3	3	4	5	5	6	31
Seguro-desemprego	8	9	10	12	13	15	16	18	20	22	143
BPC	0	2	5	8	11	14	18	22	26	30	135
ASPS	11	16	22	28	34	42	50	58	67	75	404
MDE	2	2	3	3	4	5	7	8	10	11	55
TOTAL	39	61	84	112	141	174	208	243	279	317	1.657

Fonte: IFI. Elaboração: IFI.

No cenário base, o impacto fiscal projetado é de R\$ 1,7 trilhão em 10 anos, a valores constantes de 2024. Esse valor representa 6,4% da despesa primária total do período, projetada em R\$ 25,9 trilhões, ou 14,3% do PIB de 2024.

TABELA 5. IMPACTO FISCAL NO CENÁRIO OTIMISTA EM VALORES CONSTANTES (2024) (R\$ BILHÕES)

Rubrica	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total (2025-2034)
Benefícios Previdenciários	17	33	50	71	93	116	139	164	190	217	1.091
Abono Salarial	1	1	2	3	4	5	6	7	9	10	48
Seguro-desemprego	2	3	5	7	9	11	13	15	17	20	100
BPC	3	6	9	14	18	23	28	34	40	47	224
ASPS	12	17	23	31	38	48	59	69	81	93	470
MDE	3	4	5	7	8	11	13	15	18	21	104
TOTAL	37	64	94	131	170	213	258	306	355	407	2.036

Fonte: IFI. Elaboração: IFI.

No cenário otimista, o impacto fiscal projetado é de R\$ 2 trilhões em 10 anos, a valores constantes de 2024. Esse valor representa 8,0% da despesa primária total do período, projetada em R\$ 25,4 trilhões, ou 17,6% do PIB de 2024. O impacto maior no cenário otimista se dá por dois fatores. O primeiro decorre da inflação menor para o período, o que diminui as despesas projetadas no cenário alternativo. O segundo fator decorre do crescimento do PIB e das receitas primárias, que são maiores no cenário otimista e elevam a projeção das despesas pelas regras antigas.

TABELA 6. IMPACTO FISCAL NO CENÁRIO PESSIMISTA EM VALORES CONSTANTES (2024) (R\$ BILHÕES)

Rubrica	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total (2025-2034)
Benefícios Previdenciários	18	28	36	45	56	66	78	89	102	115	632
Abono Salarial	1	1	1	2	2	2	3	3	4	4	23
Seguro-desemprego	2	3	3	4	5	6	7	8	9	10	59
BPC	3	5	7	8	10	13	15	17	20	23	122
ASPS	11	19	26	33	40	49	58	67	76	86	465
MDE	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	13
TOTAL	35	56	73	93	114	138	162	187	214	241	1.313

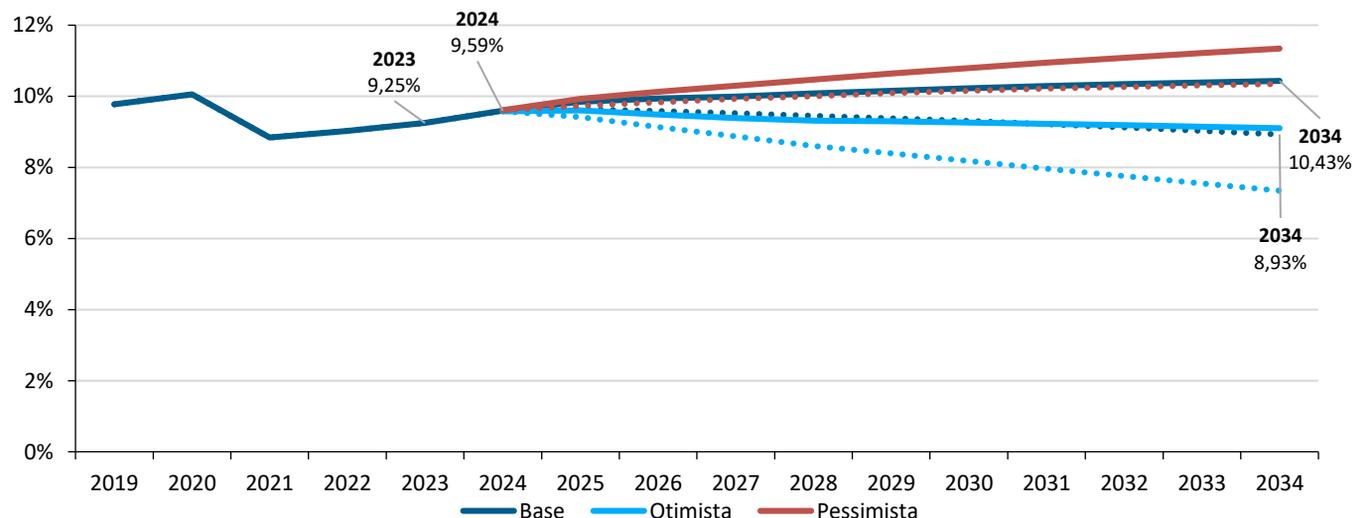
Fonte: IFI. Elaboração: IFI.

No cenário pessimista, o impacto fiscal projetado é de R\$ 1,3 trilhão em 10 anos, a valores constantes de 2024. Esse valor representa 5,1% da despesa primária total do período, projetada em R\$ 25,5 trilhões, ou 11,4% do PIB de 2024.

As projeções mostram um impacto maior no cenário otimista, o que ocorre em função das variáveis de ajuste. No caso das despesas vinculadas ao salário-mínimo, a correção real mais que compensa a inflação menor no cenário, como mostrado no Gráfico 9. Já nos pisos de saúde e educação, a variação pela RCL e pela RLI tende a variar na mesma proporção que o PIB, enquanto a inflação projetada é menor, o que aumenta o impacto no médio-prazo.

Os Gráficos abaixo apresentam as projeções das despesas consideradas nas tabelas acima. A linha contínua representa o cenário vigente, enquanto a linha pontilhada representa o cenário alternativo.

Considerando os efeitos da regra de correção do salário-mínimo, o Gráfico 9 abaixo mostra que nos três cenários da IFI há uma redução, em percentual do PIB, na regra de correção baseada apenas no ajuste pelo INPC. No cenário base, pela regra vigente, a política de valorização do salário-mínimo pode aumentar as despesas com previdência, BPC, abono salarial e seguro-desemprego de 9,6% do PIB, em 2024, para 10,4% do PIB, em 2034, um aumento de 0,84 p.p. Considerando a regra sem valorização do salário-mínimo, a despesa tende a reduzir para 8,9% do PIB no cenário base.

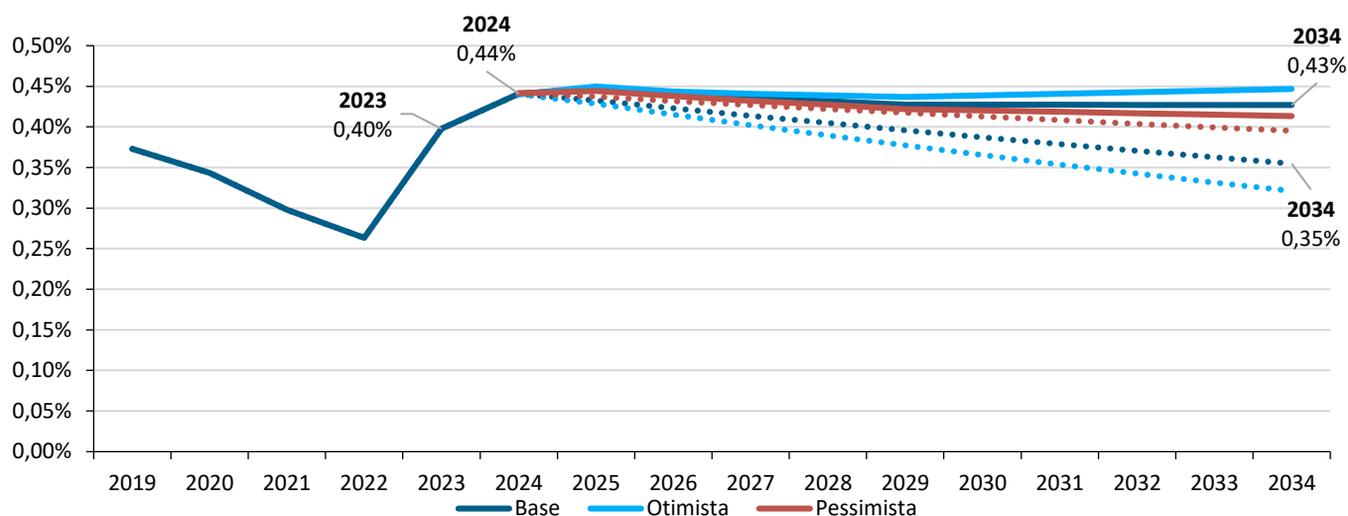
GRÁFICO 9. PROJEÇÃO DE DESPESAS COM VINCULAÇÃO AO SALÁRIO-MÍNIMO NOS TRÊS CENÁRIOS DA IFI (EM % DO PIB)

Fonte: IFI.

* Não considera pagamento de precatórios.

O Gráfico 10 mostra o cenário de crescimento em cada cenário para o piso da educação. O impacto esperado mostra que a indexação de, no mínimo, 18% da RLI tem participação constante em percentual do PIB, encerrando o ano de 2034 em 0,4% do PIB no cenário base. No caso da vinculação ao IPCA, a projeção mostra uma tendência de redução destas despesas, encerrando o ano de 2034 em 0,35% do PIB no cenário base.

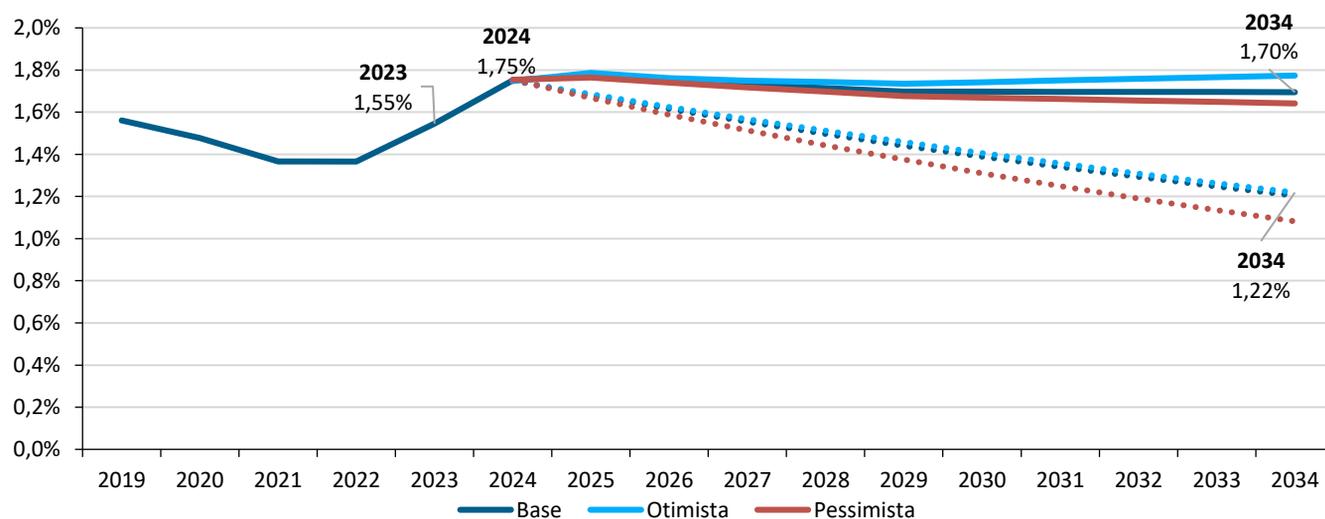
GRÁFICO 10. PROJEÇÃO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO NOS TRÊS CENÁRIOS DA IFI (EM % DO PIB)



Fonte: IFI.

O Gráfico 11 mostra o cenário de crescimento em cada cenário para o piso da saúde. A linha pontilhada representa a regra de correção alternativa, vinculada ao IPCA, e a linha contínua é a regra vigente, utilizada nas projeções atuais da IFI. As ASPS têm como regra a vinculação de, no mínimo, 15% da RCL. Pelo cenário base da IFI, a regra mostra uma estabilidade do valor em percentual do PIB, com a projeção de 1,7% do PIB em 2034. No caso da vinculação ao IPCA, a participação destas despesas tende a diminuir, encerrando o ano de 2034 em 1,22% do PIB no cenário base.

GRÁFICO 11. PROJEÇÃO DE DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NOS TRÊS CENÁRIOS DA IFI (EM % DO PIB)

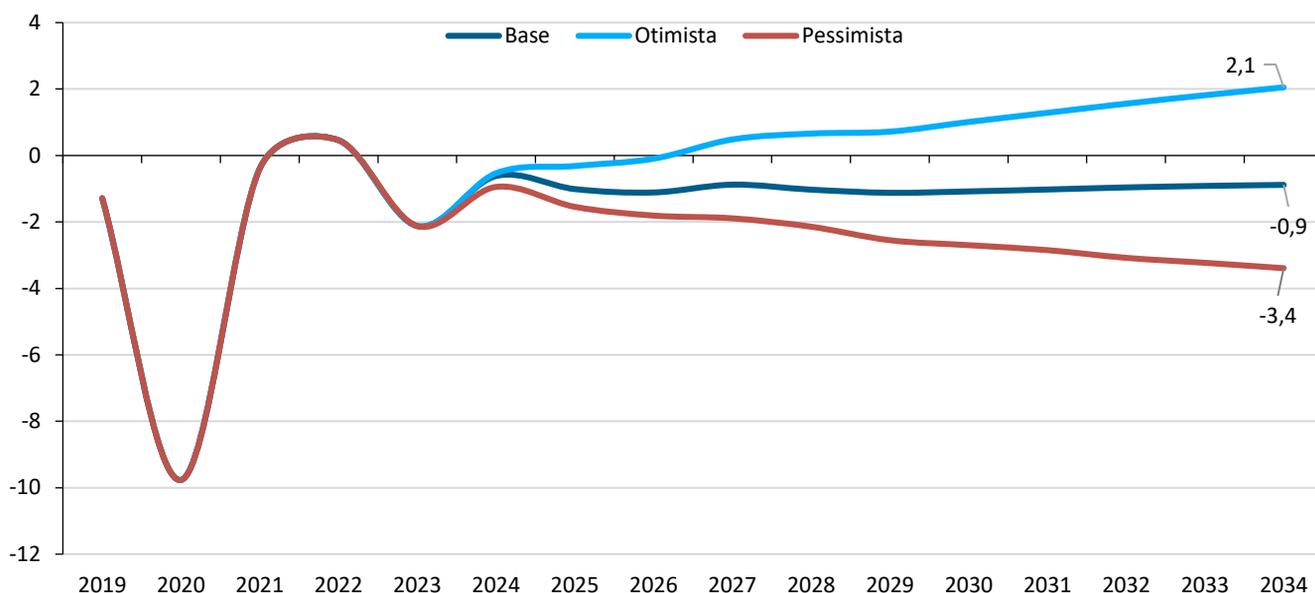


Fonte: IFI.

Desta forma, com base nos valores apurados em 2023, as alterações promovidas pelas duas legislações em análise afetam o ritmo de crescimento de 60% das despesas primárias do Governo Central, o que demonstra a importância do tema. Além disso, dado que estas despesas apresentam ritmo de crescimento superior às demais, a importância destas despesas dentro do orçamento tende a crescer ao longo do tempo.

Outra forma simples de compreender o impacto fiscal é por meio da comparação entre o resultado primário esperado, como percentual do PIB, comparando a trajetória atual com a simulada pela regra anterior, conforme pode ser observado nos gráficos abaixo.

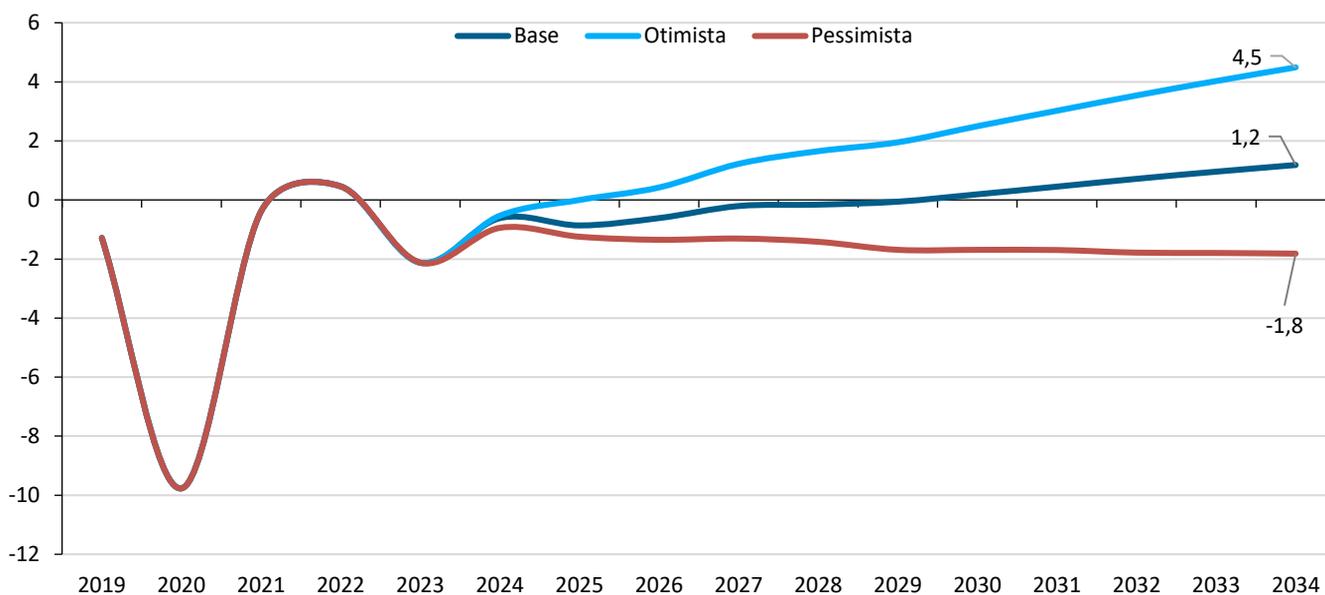
GRÁFICO 12. CENÁRIOS DA IFI PARA RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (% PIB) - REGRA ATUAL



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

O gráfico acima é o mesmo apresentado no RAF nº 89, de junho de 2024. O exercício abaixo, retirando o impacto fiscal das medidas avaliadas, demonstra a melhoria da trajetória do resultado primário ao longo do período.

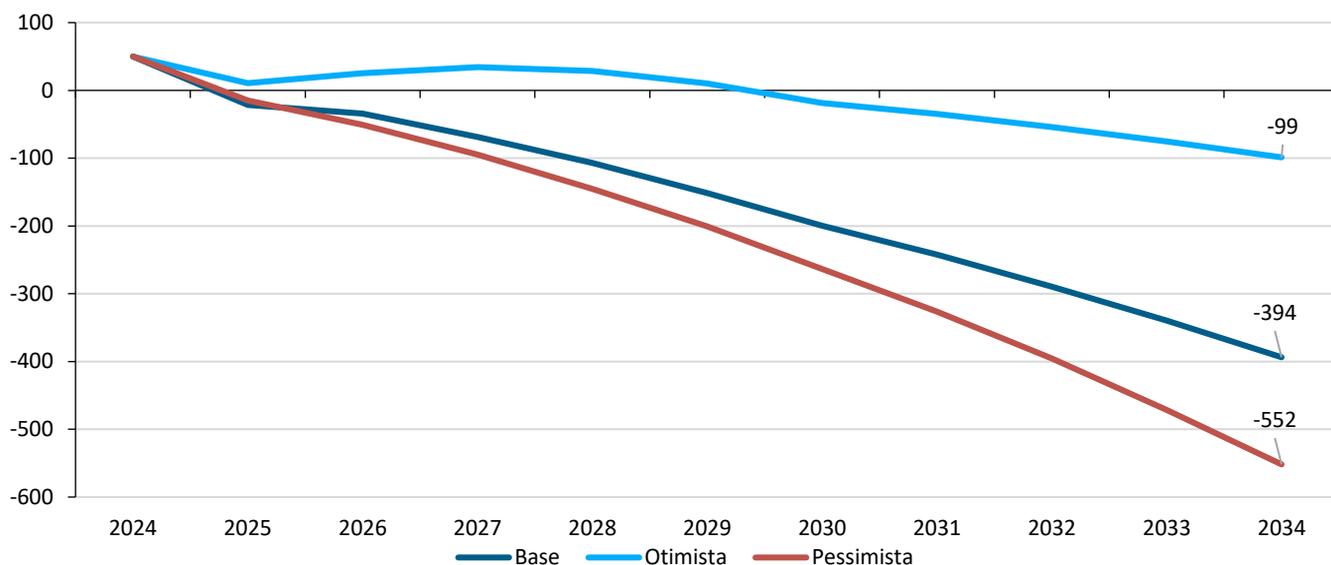
GRÁFICO 13. CENÁRIOS DA IFI PARA RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (% PIB) - REGRA ANTERIOR



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

Outra forma de avaliação do impacto é pela avaliação da suficiência do limite de despesas primárias do Regime Fiscal Sustentável, que indica se é factível o cumprimento dos limites estabelecidos no RFS. O resultado pode ser acompanhado nos Gráficos 14 e 15 abaixo.

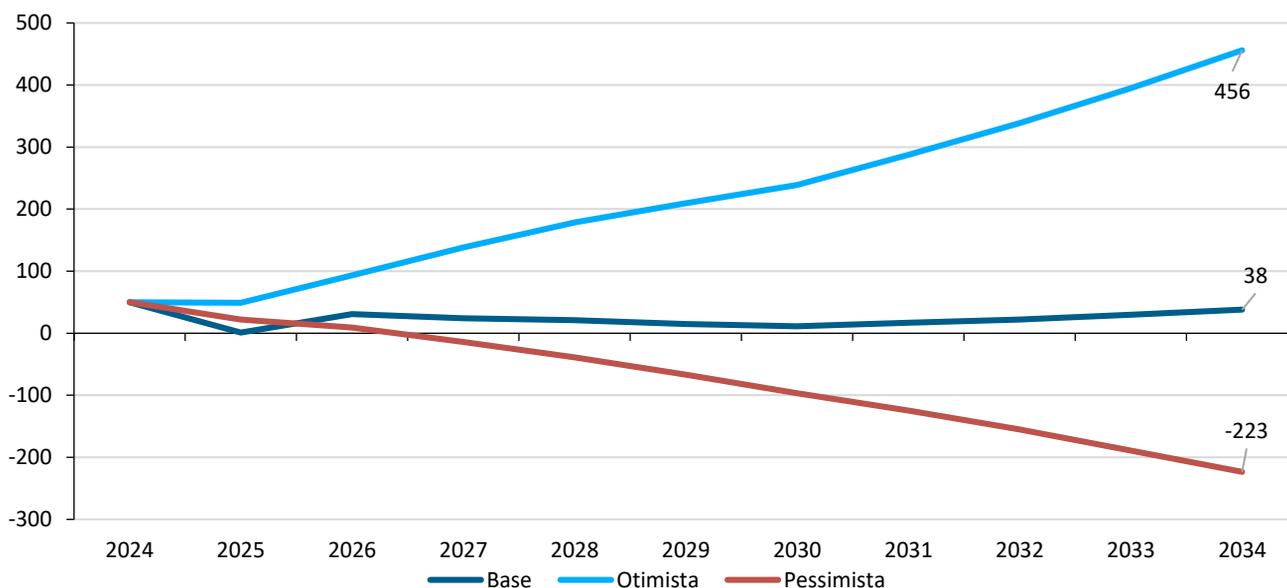
GRÁFICO 14. (IN)SUFICIÊNCIA DO LIMITE DE DESPESAS DO RFS (R\$ BILHÕES CORRENTES) - REGRA ATUAL



Fonte: IFI.

O gráfico acima é o mesmo apresentado no RAF nº 89, de junho de 2024. O exercício abaixo, retirando o impacto fiscal das medidas avaliadas, demonstra que, desde o cenário base, o RFS pode ser observado durante todo o período, ou seja, há margem para alocação²⁶ de despesas primárias discricionárias mínimas²⁷ o suficiente para sustentar o funcionamento da máquina pública.

GRÁFICO 15. (IN)SUFICIÊNCIA DO LIMITE DE DESPESAS DO RFS (R\$ BILHÕES CORRENTES) - REGRA ANTERIOR



Fonte: IFI.

Importante destacar que existe outra despesa primária relevante, que desde a criação sempre foi vinculada ao crescimento da receita do governo federal, mesmo no período de vigência do teto de gastos (2016 a 2022), que é o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

²⁶ Entretanto, a questão da alocação das despesas primárias em função do crescimento das emendas parlamentares, comentado na introdução do texto, continua presente.

²⁷ Assunto abordado no RAF nº 90, de julho de 2024.

Criado pela Lei nº 10.633, de 2002²⁸, o FCDF contava com aporte inicial de R\$ 2,9 bilhões em 2003, sendo este valor corrigido anualmente pela RCL. A dotação atual para o orçamento do FCDF é de R\$ 23,4 bilhões em 2024, o que corresponde a 1,2% das despesas primárias do Governo Central em 2024.

Outra despesa vinculada ao desempenho da receita²⁹, e ainda mais significativa, é a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fundeb), que teve as regras alteradas pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020³⁰, que ampliou gradualmente o percentual de complementação do Governo Federal de 12%, em 2021, para 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025, e 23% de 2026 em diante. A dotação atual para o orçamento do Fundeb é de R\$ 47 bilhões em 2024, o que corresponde a 2,5% das despesas primárias do Governo Central em 2024.

Conclusão

Conforme visto, o impacto fiscal de médio prazo da Lei Complementar nº 200, de 2023, e da Lei nº 14.663, de 2023, é significativo, tendo em vista que incidem sobre componentes que representam 60% das despesas primárias do governo central. O resultado do exercício indica que tais medidas alteram a trajetória de resultados primários esperados e comprometem a sustentabilidade do limite de despesas do RFS.

Entretanto, é importante mencionar que o presente exercício busca mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes³¹, com o objetivo de ampliar a transparência nas contas públicas e fomentar o debate acerca da trajetória de estabilização da dívida pública prevista no Regime Fiscal Sustentável, e não representa, em hipótese nenhuma, juízo de valor sobre a importância de tais políticas públicas.

Nesse sentido, os resultados apresentados, em conjunto com as projeções realizadas pela IFI no RAF nº 89, de junho de 2024, reforçam a importância das medidas de recomposição das receitas e revisão de gastos que buscam garantir a adequação orçamentária às metas estabelecidas.

²⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/4pnm2sdz>.

²⁹ Ao contrário das demais despesas apresentadas no texto, no entanto, a vinculação do Fundeb não é diretamente à arrecadação federal, mas em relação a cesta de impostos composta pela arrecadação própria e por repartição, de Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI) e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (FPM, ICMS, IPVA, IPI). Para mais informações, ver a Lei 14.113/2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/cs6ktwnh>.

³⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/4pvs4md6>.

³¹ Em estrita observância ao disposto no Art. 1º, III da Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/4v6jea38>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2024			2025		
	Jul/24	Ago/24	Comparação	Jul/24	Ago/24	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	2,02	2,02	=	1,90	1,90	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	11.551,56	11.551,56	=	12.265,82	12.265,82	=
IPCA – acum. (% no ano)	4,04	4,04	=	3,48	3,48	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,10	5,10	=	5,15	5,15	=
Ocupação - crescimento (%)	1,75	1,75	=	0,99	0,99	=
Massa salarial - crescimento (%)	4,90	4,90	=	1,90	1,90	=
Selic – fim de período (% a.a.)	10,50	10,50	=	9,50	9,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	5,33	5,33	=	4,75	4,75	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,65	-0,65	=	-0,72	-0,72	=
dos quais Governo Central	-0,65	-0,65	=	-0,72	-0,72	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	7,20	7,20	=	6,86	6,86	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-7,85	-7,85	=	-7,58	-7,58	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	78,02	78,02	=	81,28	81,28	=

ifi



ifi Instituição Fiscal
Independente

-  /ifibrasil
-  @IFIBrasil
-  @ifibrasil
-  /company/ifibrasil
-  /@ifibrasil
-  github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875